Rapport d’évaluation du Document d’orientation stratégique Genre

vendredi 11 janvier 2013, par Yveline Nicolas

Le document d’orientation stratégique « Genre » (DOS) adopté en 2007, fixant le cadre de l’action française en matière de prise en compte de l’égalité femme-homme et des droits des femmes dans la politique de coopération, a été évalué en 2011-2012. Coordonnée par l’Observatoire de la parité et à la Commission nationale consultative des droits de l’Homme qui ont animé un groupe de travail auquel Adéquations a activement participé avec d’autres ONG de la commission genre de Coordination Sud, cette évaluation a été présentée publiquement le 10 janvier 2013 en présence du ministre du développement.
Lors du comité interministériel aux droits des femmes réuni le 30 novembre 2012, le gouvernement s’est par ailleurs engagé à porter l’intégration de l’approche de genre dans toutes les politiques et instruments de développement, notamment par la systématisation des analyses d’impact et le recours plus fréquent aux outils d’analyse des politiques en fonction du genre.
Ci-dessous le résumé de l’évaluation et la partie "recommandations", ainsi que le téléchargement du rapport complet (pdf 217 pages).

Sommaire de cet article

- Synthèse analytique
- Recommandations

Synthèse analytique

Le document d’orientation stratégique « Genre » (ci-après « le DOS »), adopté en décembre 2007, a fixé le cadre de l’action de la France en matière de prise en compte de l’égalité femme-homme et des droits des femmes dans sa politique de coopération. Elaboré à l’issue d’une concertation menée au sein de la plateforme « Genre et développement », créée en 2006 et réunissant des représentants de la société civile, de la recherche, ainsi que des parlementaires et des institutions, le DOS visait à la fois le respect des droits fondamentaux et le renforcement de l’efficacité des politiques de développement.

Trois axes d’intervention y étaient définis :

1) le plaidoyer et le dialogue politique,

2) l’intégration transversale du genre dans tous les secteurs de la coopération,

3) le soutien à des actions spécifiques.

La présente évaluation a été confiée à l’Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes et à la Commission nationale consultative des droits de l’homme, qui ont animé les travaux d’un groupe composé de membres de la plateforme « Genre et développement ». En se fondant sur les auditions des différentes parties prenantes – directions du ministère des affaires étrangères (MAE), directions de l’Agence française de développement (AFD), représentant-e-s de la société civile –, cette évaluation s’attache à identifier et analyser, pour chacun des axes définis dans le DOS, les progrès et les modalités de leur mise en œuvre, ainsi que les obstacles rencontrés d’une part, les leviers utilisables et les recommandations pour l’avenir d’autre part.

Le premier chapitre de ce rapport évalue la place consacrée à la lutte contre les « inégalités de genre » dans le dialogue politique, précisément les actions de plaidoyer menées à tous les échelons pour la promotion de l'égalité des femmes et des hommes ainsi que pour le passage de l'égalité formelle à l'égalité réelle, en particulier dans la politique de développement française.

Selon les informations recueillies, depuis l'adoption du DOS, la France a poursuivi une action soutenue de plaidoyer en faveur des droits des femmes et de l'égalité des femmes et des hommes dans les dialogues multilatéraux auxquels elle a pris part, aux Nations Unies, au sein de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe ou de l'Organisation Internationale de la Francophonie. Les sommets du G8 et du G20 ont également été des cadres propices à ce plaidoyer, à l'instar de la rencontre de Muskoka en 2010 consacrée notamment à la santé maternelle et infantile. Au cours de la période écoulée, un accent particulier a notamment été mis, comme le DOS le prévoyait, sur la lutte contre les violences faites aux femmes en général et les violences faites aux femmes dans les conflits armés en particulier, deux sujets sur lesquels les avancées ont certainement été les plus significatives.

Cette action de la France s'est inscrite dans un contexte mondial de remise en question des droits des femmes et de l'égalité. Certains acquis de la Conférence mondiale de Pékin sur les femmes et le développement de 1995 sont menacés. Trois ans avant la tenue de la prochaine Conférence mondiale des femmes, les engagements internationaux de la France, notamment la Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes entrée en vigueur en 1981, le Plan d'action du Caire sur la population et le développement de 1994 et le Plan d'action de Pékin sur les femmes et le développement de 1995, doivent rester le socle de référence inamovible d'un plaidoyer fort.

Les informations recueillies au cours de l'évaluation n'ont pas permis de déterminer le niveau d'implication de la France dans le plaidoyer bilatéral en faveur du genre et des droits des femmes. Il ressort toutefois que, à tous les niveaux de dialogue et de décision en faveur du genre, le plaidoyer doit se fonder sur des documents offrant un cadre de référence commun aux acteurs et actrices appelés à les utiliser. Ainsi l'évaluation recommande que le genre soit intégré systématiquement dans l'ensemble des documents stratégiques produits par le MAE et l'AFD notamment et que chaque agent-e soit en mesure de se les approprier correctement.

Cette implication de chacune et chacun suppose également qu'un engagement politique fort accompagne la révision du DOS au plus haut niveau, à l'instar de ce que fut le « Plan d'action sur l'autonomisation des femmes » lancé en décembre 2008 par M. Alain Joyandet, alors secrétaire d'Etat chargé de la Coopération, et souvent désigné comme le « Plan d'action Joyandet ».

Le deuxième chapitre de ce rapport porte sur la manière dont la transversalité de l'approche genre a été recherchée dans toutes les politiques, les champs d'intervention et les instruments de la coopération française, avec des résultats encore largement perfectibles.

Autant au ministère des affaires étrangères qu'à l'Agence française de développement, la responsabilité du genre a été confiée à des personnels spécialistes de ces questions, dans le but de favoriser, au sein de l'architecture institutionnelle, des approches transversales. Ainsi, la direction des Biens publics mondiaux, qui a été organisée pour répondre aux défis posés par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), compte une agente en charge exclusivement du genre. A l'AFD, le département des Appuis transversaux, au sein de la direction des Opérations, analyse les impacts, notamment environnementaux et sociaux, de tous les projets portés par l'AFD qui sont examinés, entre autres, au travers du prisme du genre ; la prise en compte de ce critère ne conditionne toutefois pas leur mise en œuvre.

Pour autant, la transversalité recherchée est loin d'être atteinte, pour plusieurs raisons :

- l'approche de genre est souvent mal comprise. Les femmes restent trop souvent perçues comme des « populations vulnérables » qui doivent bénéficier de politiques spécifiques, alors que l'analyse des rapports de pouvoir entre les femmes et les hommes, l'implication des hommes et la reconnaissance du rôle des femmes comme actrices du développement doivent s'imposer pour faire progresser l'approche de genre ;

- l'approche de genre est par conséquent aussi mal mise en œuvre, quand elle ne se trouve pas tout simplement en concurrence avec d'autres sujets ;
- les efforts de formation engagés ont été très insuffisants et n'ont pas permis une appropriation de la problématique du genre par l'ensemble des personnels ;
- les outils méthodologiques, issus notamment de travaux de recherche, souffrent d'une trop faible diffusion ainsi que d'une appropriation et d'une capitalisation imparfaites.

L'approche genre reste par conséquent aujourd'hui l'affaire de quelques trop rares spécialistes, relativement isolé-e-s dans les institutions dans lesquelles ils ou elles œuvrent, qu'il s'agisse du MAE, de l'AFD ou encore des organisations non gouvernementales (ONG) spécialistes en genre et développement, alors que des résistances existent dans les autres ONG de développement. Cette approche se trouve de ce fait cantonnée à quelques secteurs d'activité et peine à s'imposer de manière transversale.

L'évaluation conclut que cette approche mérite d'être encore clarifiée et opérationnalisée. A cette fin, la mise à disposition de l'ensemble des acteurs et actrices d'outils performants, de données et de retours d'expériences est un préalable indispensable, qui implique un soutien plus important aux travaux de recherche, de mobilisation et de formation menées par les universités et les ONG compétentes et/ou militantes sur les questions de genre.

Le troisième chapitre de ce rapport est consacré aux actions de promotion de l'égalité entreprises et soutenues depuis l'adoption du DOS genre. Pour la période 2009-2011, le « Plan d'action pour l'autonomisation des femmes » a constitué une déclinaison concrète des orientations stratégiques décrites dans le DOS. 30 millions d'euros ont été annoncés, dont 21 millions à destination de l'AFD, 6 millions d'euros pour le financement, par 30 ambassades, de la société civile locale par le biais des fonds sociaux de développement (FSD), enfin 3 millions d'euros consacrés au Fonds de solidarité prioritaire (FSP) mobilisateur « Genre et développement économique : femmes actrices du développement », qui a permis de financer notamment des actions mises en œuvre par la société civile dans six pays d'Afrique de l'Ouest. Dans les faits, les budgets exécutés semblent ne pas avoir été à la hauteur des engagements et les bilans disponibles au moment de l'évaluation font état, en 2010, de 14 millions d'euros investis par l'AFD et de 4,8 millions d'euros dans le cadre des FSD.

Le « Plan d'action pour l'autonomisation des femmes » a permis l'affichage de la priorité faite par la France en faveur de l'égalité femmes-hommes. Dans le cadre du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) « Genre et développement économique », il a aussi rendu éligibles à l'aide publique au développement des projets portés par de petites structures associatives françaises, spécialistes du genre, exclues le plus souvent des circuits de financement et qui se sont associées à des ONG spécialistes de l'accompagnement économique. A ce FSP s'est ajouté, en 2010, un FSP « Violences faites aux femmes », d'un montant de 1,5 million d'euros et qui s'inscrit dans la logique du plaidoyer actif mené par la France sur ce sujet. Dans la perspective d'une révision du DOS, la capitalisation des acquis des FSP et la pérennisation de ce dispositif doivent faire partie des réflexions à venir et ouvrir des perspectives de travail sur d'autres initiatives et thématiques essentielles à la mise en œuvre des droits des femmes et à l'intégration de l'approche genre.

Le succès du FSP « Genre et développement économique » ne doit pas pour autant masquer le fait, d'une part, que les fonds alloués aux actions menées par les ONG ne représentent qu'une faible part de l'aide publique au développement, d'autre part qu'au sein même des ONG qui soumettent des projets, à l'AFD notamment, la prise en compte du genre est encore très rare. Les sessions de sensibilisation à destination des ONG, financées par l'AFD, ont eu par exemple un impact diversement interprété qu'il est néanmoins difficile de mesurer : sans moyen pour comparer la liste des ONG ayant suivi les formations et celles ayant déposé des projets de financement à l'AFD, l'évaluation ne peut pas se prononcer sur ce point précis. La poursuite de cet effort de formation mais aussi un effort accru pour accompagner la mise en pratique du genre apparaissent en tout état de cause, à l'avenir, d'autant plus indispensables.

Le quatrième chapitre de l'évaluation revient sur la traçabilité budgétaire et le suivi analytique du genre dans l'aide française, qui restent aujourd'hui embryonnaires.

Le constat général serait celui d'un investissement insuffisant de l'aide publique au développement (APD)

dans la promotion de l'égalité femmes-hommes sans pour autant que des éléments précis de mesure permettent d'étayer cette affirmation. Une analyse des programmes sectoriels de l'AFD reste à faire, de même qu'un chiffrage de la prise en compte du genre dans l'aide européenne et multilatérale. Ceci permettrait de compléter une vision pour l'instant lacunaire de la prise en compte du genre dans l'APD française

L'ambition du DOS genre était de parvenir notamment, sur l'ensemble du montant d'APD, à une ventilation des dépenses en fonction des impacts de genre et à une mesure de performance par ce biais. Depuis 2010, la France déclare son « APD genre » au Comité d'Aide au Développement de l'Organisation pour la Coopération et le Développement économique (CAD de l'OCDE), en utilisant le « marqueur genre » proposé par le CAD. Cette déclaration est pourtant incomplète, les indicateurs eux-mêmes apparaissant inadaptés. Les derniers chiffres publiés par l'OCDE, qui portent sur 2009-2010, placent la France en troisième position pour ce qui est de l'aide visant l'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes, derrière les Etats-Unis et l'Allemagne. La part de son aide visant l'égalité hommes-femmes représentait alors 30% de l'aide ventilable par secteur, soit 10 points de moins qu'en 2008 (déclaration de 2010), et était toujours très concentrée sur le secteur de l'éducation (75% du montant total). Pour autant, ces chiffres, construits à partir de la déclaration faite d'une part par le MAE, d'autre part par l'AFD, sont subordonnés à la nature des indicateurs à disposition des agent-e-s de l'AFD et du MAE, si tant est que ces indicateurs existent.

Le chantier qui s'ouvre est par conséquent celui de la définition d'objectifs quantitatifs et d'indicateurs de moyens et de résultats précis, permettant d'apprécier l'effectivité de la prise en compte du genre et l'intensification des efforts et des ambitions dans ce domaine. Le premier DOS invitait à s'y atteler, sa révision doit être l'occasion d'y parvenir

En général, la révision du DOS devra s'opérer en pleine concertation avec l'ensemble des parties prenantes, avec notamment la plateforme « Egalité femmes-hommes et développement » et les acteurs et actrices de la coopération décentralisée Les modalités de cette concertation et une synergie entre les acteurs restent à définir.

A l'issue de cette évaluation et dans la perspective de la révision du DOS, quatre priorités ont été identifiées :

1. Assurer un portage politique fort de la stratégie française de coopération en matière d'égalité femmes-hommes.

2. Impliquer et responsabiliser l'ensemble des acteurs et actrices des administrations centrale et déconcentrée du ministère des affaires étrangères et de ses opérateurs, notamment l'Agence française de développement et France Expertise Internationale, ainsi que les ONG, depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre de la politique « Genre et développement ».

3. Renforcer les capacités d'action de l'ensemble des acteurs et actrices de la politique de coopération afin d'assurer l'intégration transversale de l'approche de genre :
- en garantissant des moyens financiers suffisants.
- en nommant et structurant un réseau des référent-e-s et correspondant-e-s pour le genre dans toutes les structures et à tous les niveaux d'intervention ; - en assurant leur formation et en développant des outils et des méthodes ;

4. Développer des indicateurs permettant l'évaluation des actions menées et de la part consacrée au genre dans les dépenses françaises d'aide publique au développement.

Recommandations

« PLACER LES INEGALITES DE GENRE AU CŒUR DU DIALOGUE POLITIQUE »

1. Réaffirmer que les droits de l'Homme sont au cœur du développement et que les droits des femmes font partie intégrante et indivisible des droits de l'Homme et réitérer régulièrement l'attachement de la France au programme d'action de la quatrième conférence mondiale sur les femmes de Pékin (1995) et au plan d'action de la conférence internationale « population et développement » du Caire (1994).

2. Lever les réserves de la France à la Convention pour l'élimination de toutes les discriminations envers les femmes (CEDEF/CEDAW) et encourager les États qui ont des réserves à la CEDEF/CEDAW à les lever.

3. Promouvoir la CEDEF/CEDAW auprès de tous les États au sein des institutions internationales, européennes, de la Francophonie, et à l'échelon national auprès de l'ensemble des acteur-trice-s chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des législations (législateurtrice-s, administrations, magistrat-e-s, etc.).

4. Intensifier et systématiser la démarche consistant à placer les inégalités de genre au cœur du dialogue politique devant toutes les instances internationales, lors des exercices internationaux annuels et dédiés tels que la commission sur le statut des femmes et la commission « population et développement » des Nations Unies, ainsi que dans tous les espaces pertinents dédiés au développement durable et aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.

5. Faire connaître plus systématiquement les engagements français en matière de promotion des droits des femmes et de l'approche genre, au sein du ministère des affaires étrangères (MAE), y compris les directions géographiques et les postes, et auprès de l'ensemble de ses opérateurs comme l'Agence française de développement (AFD) et France expertise internationale (FEI).

6. Mesurer et renforcer les effets de l'action de plaidoyer de la France en faveur de la défense des droits des femmes et de l'égalité femmes-hommes, dans ses relations multilatérales et bilatérales.

7. Rendre plus transparent et plus visible le rôle de la France au sein des réseaux spécialistes, notamment GENDERNET de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

« GARANTIR LA TRANSVERSALITE DE L'APPROCHE DE GENRE DANS TOUTES LES POLITIQUES, CHAMPS D'INTERVENTION ET INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FRANÇAISE »

8. Porter, à partir du plus haut niveau de l'État, l'intégration du genre dans toutes les politiques, actions, champs d'intervention et instruments de la coopération française.

9. Adopter une approche fondée sur les droits de l'Homme reconnaissant les femmes comme actrices du développement, dans tous les programmes de coopération portés par le MAE et l'AFD.

10. Renforcer la prise en compte du genre dans tous les programmes et projets de coopération portés par le MAE et l'AFD, en particulier en systématisant l'analyse genre ex-ante ainsi que l'analyse des impacts liés à leur mise en œuvre par les maîtrises d'ouvrage.

11. Impliquer l'ensemble des acteur-trice-s, expert-e-s de ces questions, notamment membres de la Plateforme « Égalité femmes-hommes et développement » depuis l'élaboration jusqu'à l'évaluation des stratégies, programmes et actions de développement.

Outil et travaux de recherche

12. Intensifier, promouvoir et rendre accessibles les outils d'analyse permettant de mesurer les impacts différenciés sur les femmes et les hommes et sur l'égalité de genre des politiques publiques de coopération et d'aide publique au développement.

13. Evaluer l'ensemble des outils existants, diffuser l'information dans tout le réseau de coopération et faciliter l'accès aux différents outils de référence.

14. Augmenter les moyens humains et financiers pour la réalisation et l'actualisation de ces outils, selon

un plan quinquennal chiffré.

15. Identifier et valoriser les travaux de recherche des acteurs publics, des ONG et des universités et centres de recherche, sur « genre et développement », notamment en soutenant des recherches-actions, des stages et des thèses liant les ONG et les agences publiques dans le cadre d'un programme annuel concerté.

Référent-e-s genre et animation d'un réseau
16. Identifier et nommer des référent-e-s genre, à temps plein, dans chaque structure pour faciliter la mise en œuvre d'une approche transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes, y compris :
- au sein des directions géographiques du MAE
- au sein des directions sectorielles de l'AFD et du Département des Appuis Transversaux ; o au sein des ambassades, des agences pays et des institutions de coopération française
- au sein des ONG de coopération et développement

17. Positionner les référent-e-s genre auprès des responsables des directions et/ou services afin de garantir la transversalité.

18. Mettre en réseau les référent-e-s et correspondant-e-s genre pour accompagner la stratégie dans les actions menées par les services et recenser régulièrement les actions réalisées.

19. Renforcer les compétences en genre des référent-e-s et correspondant-e-s genreMAE ainsi que celles des membres du Département des appuis transversaux de l'AFD, afin d'assurer une réelle analyse des impacts sociaux de genre dans les projets.

20. Poursuivre la politique volontariste d'égalité professionnelle et son évaluation régulière (MAE et AFD), par exemple, en luttant contre le plafond de verre, en réfléchissant à l'articulation des temps de vie et à la mobilité.

Formation

21. Rendre obligatoire la formation des acteur-trice-s à l'approche intégrée du genre : depuis les ministre(s) et secrétaire(s) d'Etat en charge des Affaires étrangères et du Développement jusqu'aux agent-e-s (fonctionnaires et contractuels), y compris les directeur-trice-s au moment d'une prise de poste.

22. Sensibiliser l'ensemble des agent-e-s du MAE, notamment dans les ambassades, des opérateurs (AFD lors des séminaires d'intégration et/ou les formations « Métiers du développement », France expertise internationale, Institut français) à cette démarche par des formations régulières et systématiques.

23. Etudier les besoins en formation des agent-e-s à différents niveaux, favoriser l'élaboration de formations variées, générales et/ou thématiques et/ou opérationnelles, à l'approche intégrée du genre et proposer un éventail varié de séances assurées par des organisations ou des universités expertes sur la question.

24. Prévoir un accompagnement post-formation, intégré au programme par les prestataires ou réalisé en interne par des référent-e-s en genre et mesurer l'impact des formations reçues sur les pratiques des agents-e-s formés.

25. Garantir des ressources humaines et financières pour la formation interne qui soient suffisantes et équitables au regard des budgets globaux de formation des acteur-trice-s du développement.

26. Recenser et soutenir le développement des formations existantes ainsi que les formateurtrice-s, expert-e-s et universitaires spécialistes du genre et développement au sein des divisions en charge de la formation et rendre facilement accessibles ces informations.

« ENTREPRENDRE ET SOUTENIR DES ACTIONS DE PROMOTION DE L'EGALITE »

27. Poursuivre et renforcer les actions spécifiques et les plans d'actions à destination des femmes et des filles pour réduire les inégalités observées.

28. Encourager et accompagner les ONG à porter des projets genrés et soutenir financièrement les efforts des ONG et groupes informels spécialisés en genre capables de fournir information, formations et recherches utiles pour l'ensemble des acteurs, MAE, AFD et ONG.

29. Renouveler le programme de formation à destination des ONG, porté par le Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations (F3E) ou par d'autres organisations et attribuer les ressources financières suffisantes notamment pour des démarches d'accompagnement post-formation.

30. Renouveler le Fonds de solidarité prioritaire « Genre et économie » et attribuer les ressources financières suffisantes. Etendre ce mode de financement à d'autres thématiques pour une approche genrée.

31. Assurer la présence d'un-e référent-e genre dans les instances décisionnaires, comme le comité du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAE et le comité ONG de l'AFD, afin d'appuyer les projets portés par les ONG.

32. Développer de nouveaux outils de financement pour permettre à de plus petites structures spécialistes en « genre » d'accéder à des fonds publics et/ou adapter les outils actuels pour permettre à ces structures de répondre à des appels d'offre et appels à projets (en modifiant les critères de sélection, en permettant à ces structures de venir en appui de structures plus généralistes, en créant les conditions nécessaires à la réunion de plusieurs ONG en consortium, en modifiant les modalités de co-financement).

33. Donner des objectifs opérationnels annuels chiffrés (visant à résorber les inégalités entre les femmes et les hommes) à la prochaine stratégie « genre ».

SUIVRE ET EVALUER LA POLITIQUE D'EGALITE FEMMES-HOMMES

34. Systématiser l'évaluation de la prise en compte du genre dans les évaluations finales des projets (appelées évaluations ex-post pour l'AFD) et les évaluations finales des FSP et des projets portés par les ONG.

35. Mutualiser les bonnes pratiques aux échelons locaux et internationaux, à destination de l'ensemble des acteur-trice-s du développement, États, bailleurs et ONG.

36. Améliorer l'utilisation du marqueur « genre » du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (CAD de l'OCDE) dans la déclaration française d'Aide publique au développement afin de rendre compte plus précisément de l'implication de la France dans le domaine, au MAE et à l'AFD.

37. Produire ou faire produire des études sur les indicateurs de genre afin de rendre, à terme, leur présence systématique dans toute politique ou tout projet.

38. Réviser les indicateurs utilisés par l'AFD et le MAE pour s'assurer qu'ils prennent en compte la dimension de genre dans tous les secteurs.

39. Soutenir la mise en œuvre d'une budgétisation sensible au genre pour permettre de planifier et de rendre compte de l'intégration du genre dans toutes les modalités de l'APD française (multilatérale, bilatérale, soutien aux OSI françaises, etc.).

VERS UN CADRE PERMANENT D'EVALUATION

40. Donner les moyens, notamment financiers, d'organiser, tous les trois ans, une évaluation de la politique française genrée de coopération avec l'ensemble des acteur-trice-s du développement, dans le

cadre de la plateforme « Égalité femmes-hommes et développement », par l'Inspection générale des Affaires étrangères, l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (OPFH), une instance idoine créée à cet effet ou un prestataire extérieur.

- Consulter le DOS genre 2007

Copyright © Site de l'Association Adéquations - http://www.adequations.org/spip.php?article1927